

Instrumentos para financiamento de uma nova política nacional de desenvolvimento regional

Jenner Guimarães

12

Instrumentos para financiamento de uma nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional

JENNER GUIMARÃES

RESUMO

Os instrumentos e políticas necessários para superação das desigualdades sociais e regionais no Brasil têm sido foco do debate político há muitos anos, sem que, até o momento, consiga-se mudar o quadro de extrema concentração de riquezas do país. O próprio processo de crescimento da economia brasileira, nos últimos anos, tem sido calcado na produção agropecuária e na atividade industrial, dois segmentos em que as regiões mais pobres são extremamente ineficientes e não contam, sequer, com uma infraestrutura capaz de, ao menos, manter sua participação relativa na composição do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro. Tal situação tem diversas origens e explicações técnicas, mas o fato é que, historicamente, as medidas relacionadas a sua superação não passaram de ações pontuais, específicas e setorializadas, ora por meio do próprio governo federal, ora por políticas estaduais calcadas em incentivos que deram origem à chamada “guerra fiscal”. A raiz do problema, no entanto, pode estar no fato de que políticas setoriais estão se sobrepondo ao que deveria ser o principal pilar de sustentação de uma adequada estratégia para o combate às desigualdades regionais, que é a adoção de uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) como política de Estado, e não apenas de um governo. É preciso definir uma PNDR forte e capaz de subordinar as políticas setoriais, servindo de referência para um melhor direcionamento dos recursos públicos federais, seja por meio da Lei Orçamentária Anual, do Plano Plurianual ou, até mesmo, das fontes de financiamentos públicos repassadas por intermédio dos bancos federais. Enquanto o Brasil não assumir uma PNDR forte o suficiente para quebrar o estigma de que o problema está circunscrito às macrorregiões Norte e Nordeste – há desigualdades intrarregionais igualmente graves em estados do Sul e Sudeste –, a máquina pública e os investimentos privados continuarão a aumentar o fosso que separa, humilha e discrimina uma boa parte dos cidadãos brasileiros.

ABSTRACT

The instruments and policies required to overcome social and regional inequalities in Brazil have been the focus of political debate for years, without, so far, being able to change the scenario of extreme concentration of wealth in the country. Brazilian economic growth itself in the past few years has been

grounded in agriculture and cattle-raising as well as industrial activity, two segments in which the poorest regions are highly inefficient and do not even have infrastructure capable of at least maintaining their relative participation in the Gross Domestic Product (GDP). This situation has many origins and technical explanations, but the fact is that, historically, the measures relate to such achievements were nothing more than specific and sectorial efforts, both through the government itself, or through the state policies based on incentives that gave rise to the so-called "fiscal war". The core of the problem, however, may lie in the fact that sectorial policies overlap what should be the main pillar of support for an appropriate strategy to combat regional inequalities, which is the adoption of a National Policy for Regional Development (PNDR), as a State policy and not only that of the government. It is necessary to define a strong PNDR that is capable of subordinating sectorial policies, serving as a reference to better target federal public resources, either through the Annual Budget Law, within the Multi-annual Plan, or even the sources of public financing that federal banks on-lend. While Brazil does not take on a PNDR that is strong enough to break the stigma that the problem is confined to the North and Northeast geographical regions – there are also serious intra-regional inequalities in the South and Southeast – the public mechanism and private investments will continue to increase the gap that separates, humiliates and discriminates a large part of Brazilian citizens.

CONTEXTO

Há muito se debate no país sobre a forma, os instrumentos e as estratégias para correção das enormes desigualdades regionais existentes entre e intrarregiões brasileiras, sem que, até o presente, tenha-se obtido um consenso ou mesmo uma política unificada e capaz de, se não eliminar, ao menos, minimizar seu efeito perverso sobre a população das regiões mais pobres do Brasil, sobretudo a Região Nordeste, que apresenta indicadores sociais e econômicos bem abaixo da média nacional.

A partir de 2011, o Brasil passou a ser classificado como a sexta maior economia do mundo, sendo, no entanto, um dos países

onde a desigualdade regional se faz mais presente, sobretudo quanto ao desenvolvimento social. Não por acaso, ainda se registra no país uma situação absurda, na qual a Região Nordeste concentra 28% da população brasileira, mas responde por apenas 13% de seu PIB e apresenta uma renda *per capita* inferior à metade da média nacional. É lá que estão concentrados 53% dos analfabetos e 59,1% da população mais pobre do Brasil.

É o desequilíbrio regional que faz com que aqueles que nascem nas regiões mais pobres tenham suas chances de desenvolvimento pessoal e profissional restritas, sobretudo em função da falta de acesso à educação de qualidade, saúde e emprego, gerando como consequência um processo migratório, em direção às regiões consideradas mais dinâmicas, agravando os problemas sociais hoje verificados nos grandes centros e conglomerados urbanos do país.

A superação desse quadro é uma exigência à qual a PNDR tenta responder, mas que ainda não encontrou um consenso político capaz de gerar um pacto federativo que pudesse botá-la como uma política de Estado, acima de outras estratégias e políticas setoriais.

Não se podem desconhecer os avanços recentes, em que, a partir de um processo de desconcentração de renda, decorrente de políticas sociais de distribuição de renda, a Região Nordeste apresentou níveis de crescimento superiores à média nacional, contribuindo para reduzir um pouco as disparidades existentes. Tal avanço, todavia, não vai se sustentar sem a desconcentração dos meios de produção, posto que a região ainda é fortemente abastecida pelo Sudeste do país, o que provoca um vazamento de renda que limita, ainda mais, a capacidade de acumulação de riquezas, minimiza o impacto da geração de empregos em nível local e, em razão do sistema tributário atualmente em vigor no Brasil, leva parte do imposto de consumo para as regiões produtoras. Ou seja, o imposto pago pelo cidadão do Nordeste é, em

parte, transferido para financiar o desenvolvimento das regiões mais ricas e fornecedoras de produtos de maior valor agregado.

Estudos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) apontam que o Nordeste teria de crescer a uma taxa anual de 2,2% acima da média nacional, nos próximos 22 anos, para responder por um PIB *per capita* equivalente a 75% da média nacional, o que dá bem a dimensão do desafio que se precisa enfrentar, na busca por um Brasil mais igualitário e com oportunidades equivalentes para seus cidadãos.

Foi com esse propósito que, em 2003, foi implantada a PNDR, embora somente institucionalizada em 2007. Fruto do esforço de retomada do planejamento, a PNDR explicitou dois objetivos principais: a reversão da trajetória das desigualdades regionais e a exploração dos potenciais endógenos regionais.

Embora calcada em pressupostos de abrangência nacional – já que as desigualdades regionais no Brasil não estão restritas apenas às macrorregiões –, a PNDR oportunizou a recriação da estrutura institucional regional, por meio da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e da Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco), e, dado o caráter transversal do desenvolvimento regional, apontou para a necessidade de uma articulação política que privilegiasse a questão regional, com a ação de órgãos setoriais federais de governo, com a sociedade civil organizada e o setor produtivo.

A história recente do desenvolvimento regional, no Nordeste brasileiro, registrou, desde a criação da Sudene, momentos de grande crescimento amparados no planejamento do desenvolvimento regional e, também, em fontes de financiamento estáveis e em condições diferenciadas, que tornaram a região bastante atrativa para os investidores privados, mas que, lamentavelmente, não vieram acompanhadas dos necessários investimentos públicos na infraestrutura regional.

Como agravante, os problemas ocorridos na aplicação de recursos do Fundo de Investimentos do Nordeste (Finor) e, principalmente, do Fundo de Investimentos da Amazônia (Finam) levaram referidas e importantes fontes a um descrédito sem precedentes, que resultou não somente em seu esvaziamento – como fontes de financiamento – como também na extinção das próprias autarquias que eram responsáveis pela gestão dos fundos, no caso a Sudene e a Sudam.

Recriadas em maio de 2001, primeiramente como agências de desenvolvimento regional e, posteriormente, voltando à condição de empresas públicas vinculadas ao Ministério da Integração Nacional (MI), a Sudene e a Sudam não só renasceram em um ambiente de total descrédito, como também não contaram com instrumentos financeiros – seja sob a forma de orçamento público, seja sob a forma de fundos de financiamento – que pudessem justificar sua existência.

Não somente por tais motivos, mas também por eles, a Região Nordeste continuou a se caracterizar como uma região problemática cujos indicadores sociais e econômicos, além de sua precária infraestrutura, não se mostravam interessantes para os investidores privados e que, por também não gerar grandes demandas, acabava preterida em relação ao direcionamento de recursos públicos para melhoria de sua infraestrutura. Ou seja, implantou-se um círculo vicioso em que o investimento privado não se sentia atraído pela região em razão da falta de um maior mercado consumidor – que pouco representava no peso do faturamento das empresas – e da precária infraestrutura disponível, levando as empresas a atender às demandas da Região Nordeste por meio de plantas industriais, por exemplo, implantadas no Sul e Sudeste do país, ao mesmo tempo em que o poder público não direcionava seus escassos recursos para investimentos públicos para a região, exatamente em função de maior demanda e exigência por parte do setor produtivo do Brasil, que se encontrava concentrado nas regiões Sul e Sudeste.

Obviamente, trata-se de um problema visível para todos os que puderam acompanhar um pouco da trajetória concentradora de investimentos nas regiões mais ricas do Brasil. Até mesmo no momento de se definirem instrumentos financeiros que pudessem substituir o Finor, por exemplo, optou-se pela constituição do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE), que trazia, em sua composição, tantos mecanismos e regramentos de blindagem contra fraudes, que o tornava quase inacessível aos pretensos investidores.

Por se tratar de um fundo orçamentário e de natureza contábil no qual o risco das operações de financiamento realizadas era assumido, em sua maior parte, pelo Tesouro Nacional, cada novo desembolso ao amparo dessa modalidade de financiamento impactava diretamente o resultado primário das contas públicas, carregando um efeito devastador sobre os investimentos em função dos frequentes atrasos nos desembolsos, que somente ocorriam quando da existência de espaço fiscal suficiente para não comprometer as metas de superávit primário.

Vai se tratar mais adiante da mitigação do risco para esse problema, que veio em 2012 com a chamada “financeirização” dos fundos de desenvolvimento regional – uma medida importante adotada pelo governo federal, no âmbito do MI, e que emprestou caráter de complementaridade aos recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), sendo, hoje, também um importante instrumento de financiamento da PNDR, embora ainda insuficiente, em volume, para resolver, ou, ao menos, contribuir de forma significativa para, a diminuição das desigualdades regionais.

POR UMA NOVA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

A PNDR representou uma quebra de paradigma para a questão do desenvolvimento regional e obteve avanços em relação ao

tratamento do tema, que deveria ser visto muito além da questão macrorregional.

Apesar disso, dois dos principais pilares de sustentação da Política – que eram o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR) e a Câmara de Políticas de Desenvolvimento Regional (CPDR) – foram frustrados, fazendo com que a implementação da PNDR não obtivesse os resultados almejados.

O fundo permitiria contar com volume expressivo de recursos, incluindo os não reembolsáveis, para apoiar ações estratégicas, mas foi inviabilizado no bojo das discussões da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) da Reforma Tributária, enquanto a CPDR, que teria um papel fundamental de “empoderamento” da PNDR, não obteve o suporte necessário para converter-se em política de governo.

Desse modo, a PNDR passou a contar com os instrumentos tradicionais de financiamento, que já estavam vigentes na época de sua implementação, nada agregando de novo que pudesse, efetivamente, promover maior transformação da realidade social e econômica das regiões menos desenvolvidas.

Curioso observar que, ao longo dos anos, quando o governo foi perdendo sua capacidade de responder às necessidades de investimento, o Finor e o Finam consistiam em uma forma de captação de recursos privados, por meio de mecanismo de renúncia fiscal, que disponibilizava fundos para aplicação e investimentos privados em condições diferenciadas. Complementarmente, com o advento da Constituição de 1988, foram criados os Fundos Constitucionais de Financiamento, que passaram a destinar 3% da arrecadação do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para o financiamento subsidiado ao setor privado.

Com a extinção da Sudene e da Sudam, à época, bem como com o total esvaziamento do Finor e do Finam, foram criados o FDNE e o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA), igual-

mente voltados para o financiamento aos empreendimentos privados, mas sempre considerando e utilizando recursos públicos.

As propostas recentes, apresentadas e discutidas no âmbito das tratativas sobre a Reforma Tributária, identificaram as limitações do poder público para promover os necessários investimentos em infraestrutura, cogitando-se, então, a criação de mecanismos de captação de recursos privados – por meio das parcerias público-privadas (PPP) – para realizar os investimentos em infraestrutura, tais como saneamento básico, estradas e rodovias concessionadas, portos, aeroportos e, até mesmo, geração, transmissão e distribuição de energia.

Na prática, passa-se a utilizar recursos públicos para estimular investimentos privados, ao mesmo tempo em que se busca captar recursos de empresas privadas para viabilização de obras de infraestrutura que, historicamente, competiria ao setor público realizar.

Durante o período de 2003 a 2010, a PNDR cumpriu um importante papel ao se contrapor aos programas isolados de desenvolvimento, quebrando um paradigma histórico no tratamento das questões relacionadas ao desequilíbrio regional ao reconhecer que o problema não estava restrito às macrorregiões brasileiras. Havia – e ainda há – um brutal desequilíbrio intrarregional, até mesmo nos estados mais ricos da federação. Outra importante conquista foi a percepção de que não mais seria possível e viável estabelecer-se uma política de cima para baixo, na qual os grandes investimentos que embasavam a questão do desenvolvimento não consideravam as questões sociais e o entorno desses empreendimentos, razão pela qual se adotou uma abordagem mais participativa de construção e acompanhamento das políticas, partindo do território e de suas potencialidades endógenas.

A dívida social foi para o centro da agenda e possibilitou avanços concretos, como a elevação do gasto público social do governo, que saltou de 19,2% em 1995 para 23,3% em 2008,

segundo dados do Ipea. Outros exemplos podem ser citados, como o número de benefícios associados ao Regime Geral da Previdência Social – que ultrapassou 25 milhões –, o alcance do Programa Bolsa Família, que atende a mais de 13 milhões de famílias e mais de 40 milhões de pessoas, além dos 16 milhões de brasileiros que recebem abono salarial e cerca de 8 milhões que recebem o seguro-desemprego.

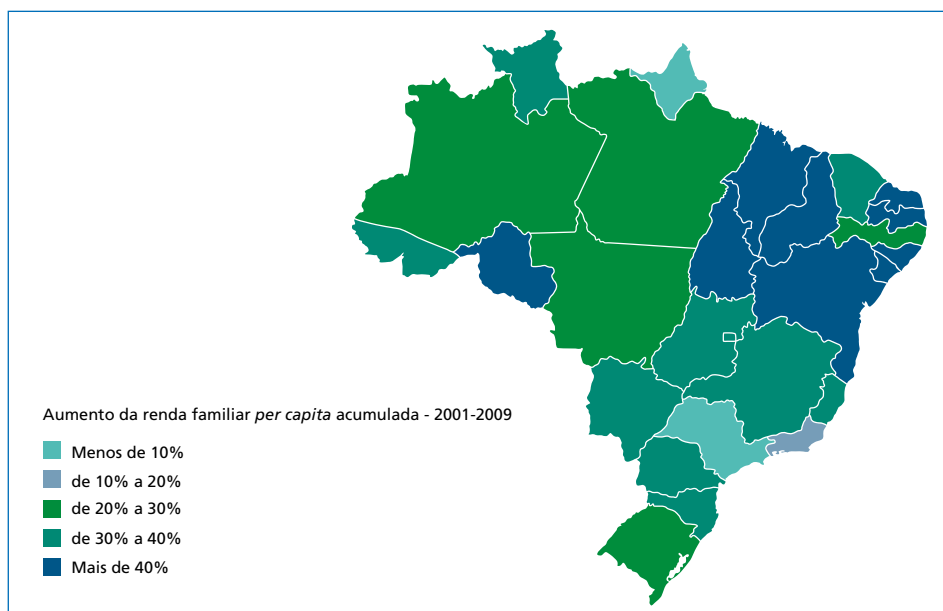
A injeção de recursos nessas camadas sociais possibilitou uma redução significativa no quadro da pobreza extrema, que despencou de 17,5% em 2003 para 6,9% em 2012, com tendência de maior redução em 2013, ajudada, também, pelo crescimento real do salário mínimo. Todas essas iniciativas, somadas, propiciaram maior desconcentração da renda, favorecendo a elevação do consumo exatamente nas regiões mais pobres do país, privilegiando, portanto, o aumento do peso relativo dessas regiões nas estratégias de produção e venda das empresas, sobretudo – em um primeiro momento – daquelas voltadas para o setor de alimentos e bebidas.

Investimentos privados passaram também a ser realizados nessas regiões, favorecendo a geração de empregos formais no país como um todo. Segundo dados da Fundação Getúlio Vargas (FGV), a contribuição das fontes de renda para redução das desigualdades (Coeficiente de Gini), no período 2001-2008, apontou a renda do trabalho como aquela que mais contribuiu (com 66,9%), enquanto o Bolsa Família e os benefícios da seguridade social, somados, representaram pouco mais de 32%. Ao passo que o consumo cresceu 22,6%, o índice de geração de renda, baseado na produtividade, cresceu 31,2%. Ou seja, não foi apenas o consumo. Registrou-se uma diferença de 38% a favor do lado da produção.

Efetivamente, a renda cresceu mais nas regiões menos desenvolvidas. Em sete (Bahia, Sergipe, Alagoas, Paraíba, Rio Grande do Norte, Piauí e Maranhão), dos nove estados da Região

Nordeste, a renda domiciliar *per capita* cresceu, entre 2001 e 2009, mais de 40% (Figura 1), segundo dados da FGV. Os PIB das regiões Norte (4,7%), Nordeste (3,6%) e Centro-Oeste (4,6%) cresceram, entre 2000 e 2009, mais do que a média nacional (3,2%).

FIGURA 1 Crescimento da renda domiciliar *per capita* – 2001-2009



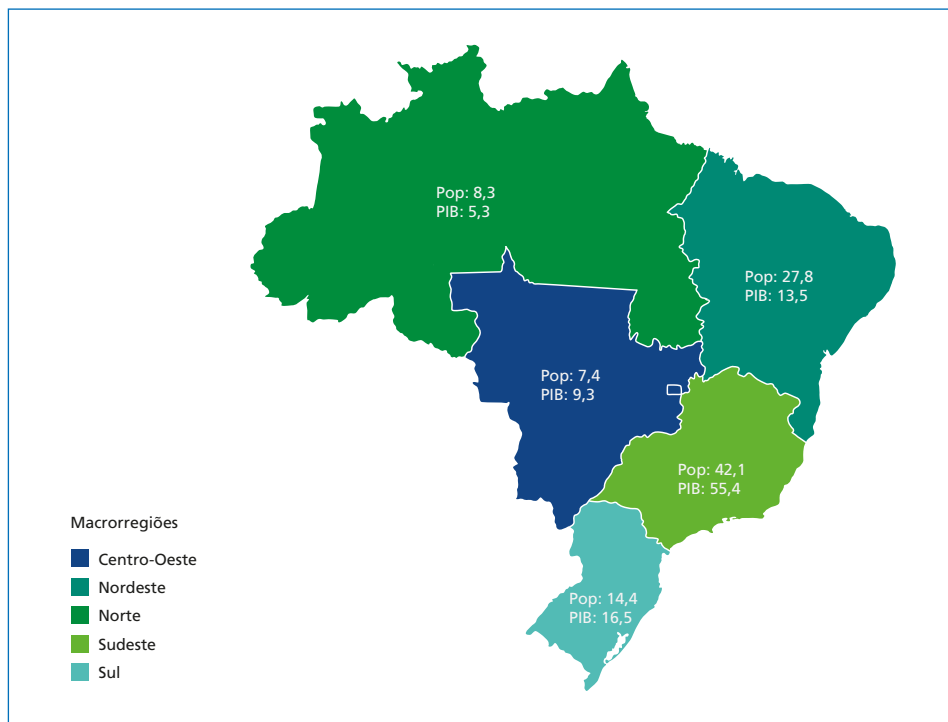
Fonte: CPS/FGV.

Apesar disso, a redução das desigualdades é ainda insuficiente. Mantido esse ritmo de crescimento do PIB *per capita*, a Região Nordeste somente atingiria 75% do valor médio do PIB nacional em 2074. Ademais, a fragmentação do tecido produtivo, com ilhas de dinamismo pouco integradas, do ponto de vista da estrutura produtiva tanto nacional como regional, associada à “guerra fiscal” e à ausência de um projeto nacional que envolvesse um tripé no qual a política industrial, a ciência, tecnologia e informação (CT&I) e a política regional fos-

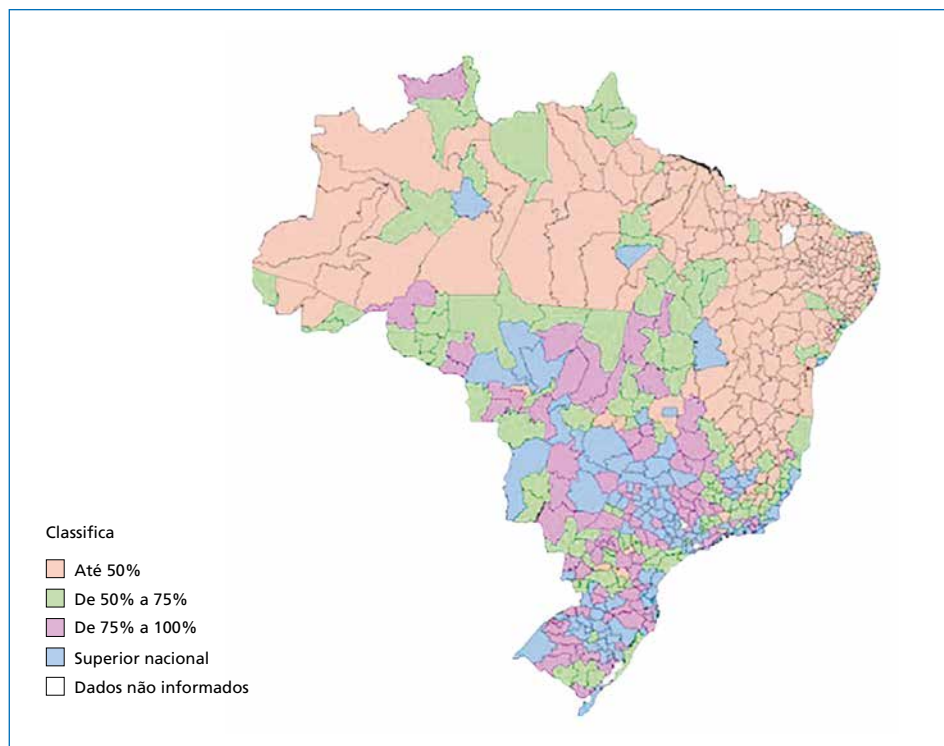
sem integradas, criou gargalos para a competitividade e deixou ainda mais explícitas a necessidade de investimentos na infraestrutura e a incapacidade da região para gerar renda e emprego de qualidade.

Assim, o Brasil continua e continuará sendo um dos países mais desiguais do mundo. Além da questão do PIB macrorregional – as regiões Norte e Nordeste contribuem em percentual inferior ao peso populacional – o PIB *per capita* nas microrregiões demonstra uma clara concentração de municípios, nessas regiões, onde o PIB *per capita* se mostra inferior a 50% da média nacional, conforme figuras 2 e 3.

FIGURA 2 Participação por região no total da população e do PIB brasileiro (em %), 2010



Fonte: Secretaria de Desenvolvimento Regional/Ministério da Integração Nacional.

FIGURA 3 PIB *per capita* nas microrregiões

Fonte: Secretaria de Desenvolvimento Regional/Ministério da Integração Nacional.

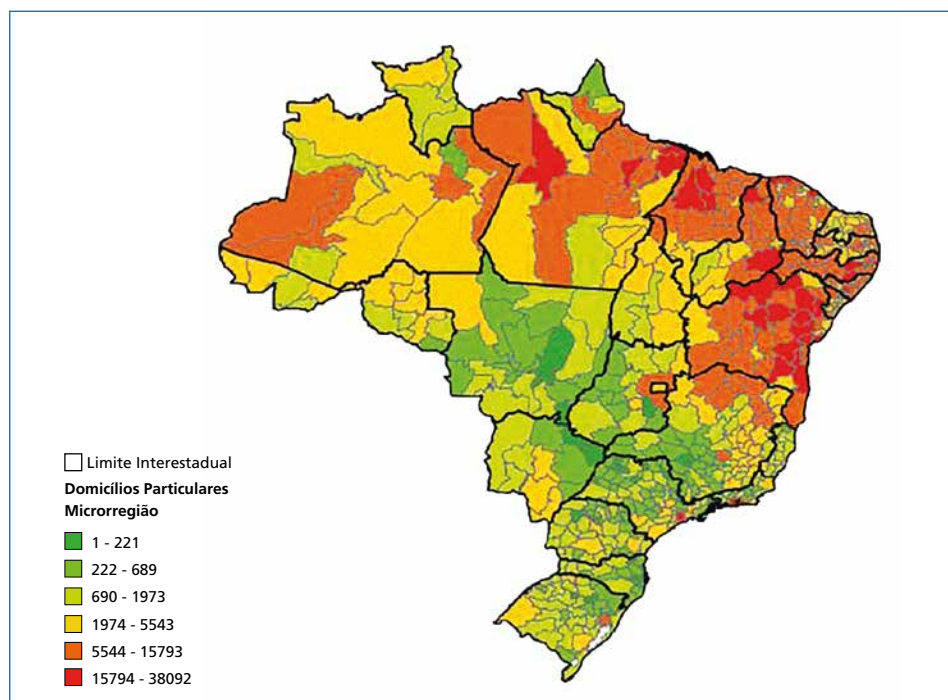
É também nas regiões Norte e Nordeste que estão concentrados os municípios onde o rendimento mensal domiciliar *per capita* é inferior a R\$ 70, ficando visível, na Figura 4, alguns pequenos bolsões, nessas regiões, nos quais existem poucos domicílios com renda tão baixa.

Diante desses desafios, o MI promoveu, pela primeira vez no país, um amplo debate sobre a necessidade de uma nova PNDR, com forte envolvimento dos estados e mobilizando a inteligência do país.

Cerca de 10 mil participantes, de diversos segmentos da sociedade e níveis de escolaridade distintos, reuniram-se sob a

coordenação da Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR) para discutir e estruturar as bases de uma nova PNDR, primeiramente em conferências estaduais e regionais e, por último, resultando em uma grande mobilização para uma Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional, na qual as principais e mais importantes contribuições foram consolidadas e discutidas, gerando toda a base para o desenho de uma PNDR II, a ser oficialmente estabelecida pelo governo federal.

FIGURA 4 Domicílios particulares com rendimento nominal mensal domiciliar *per capita* de R\$ 1 a R\$ 70



Fonte: Secretaria de Desenvolvimento Regional/Ministério da Integração Nacional.

É importante que essa nova PNDR seja estabelecida por meio de um instrumento legal de peso, capaz de emprestar-lhe a de-

vida legitimidade e torná-la instrumento basilar para as futuras ações dos governos, em todas as instâncias federativas, orientando, até, a elaboração da peça orçamentária e sendo rigorosamente observada pelos agentes financeiros públicos federais. Com isso, deixariam os recursos e toda a energia e força de trabalho da União de limitar-se a responder às demandas espontâneas e a ser indevidamente pautados pela força política dos estados e entes federativos mais fortes para – como deveria ser – determinar os rumos, diretrizes e prioridades do país, focado no desenvolvimento equilibrado da nação e com plena articulação entre os ministérios, empresas estatais e, sobretudo, agentes financeiros públicos.

Muitas dessas diretrizes estiveram em discussão durante as conferências realizadas, enfocando a premente necessidade da definição de uma carteira de projetos e pactos de metas, nos níveis macrorregionais e intermediários que integrassem mecanismos de financiamento dos estados e do governo federal e de parcerias público-privadas, articulados ao Plano Nacional de Educação, à estratégia nacional de ciência, tecnologia e inovação, ao Programa de Aceleração de Crescimento (PAC), ao Brasil Maior, ao Novo Plano Nacional de Logística Integrada (PNLI, ora em elaboração), à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDRU) e à Política Nacional de Turismo (PNT), nos espaços prioritários da PNDR.

Igualmente, buscou-se definir Agendas Estratégicas de Desenvolvimento (AED) sub-regionais que integrem os mecanismos de financiamentos dos estados, municípios e governo federal, sempre em linha com as carteiras de projetos e o pacto de metas, além da articulação de apoios financeiros capazes de garantir complementaridade entre as ações dos bancos públicos de desenvolvimento, hoje dissociadas em sua maior parte e, às vezes, até mesmo concorrentes entre si.

Para isso, o aprimoramento dos critérios de concessão dos financiamentos dos fundos constitucionais de financiamento e dos fundos de desenvolvimento tem ampliado sua seletividade geográfica e setorial, bem como as contrapartidas dos beneficiados, até estimulando a utilização de consórcio de fontes – por exemplo, a sindicalização de financiamentos de grande vulto entre os fundos regionais e o BNDES. A política de desenvolvimento setorial estabelecida pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), por exemplo, passou a ser contemplada pelos fundos regionais, evitando-se, com isso, que o financiamento indiscriminado de equipamentos importados, por parte dos fundos, vazasse a política de desenvolvimento industrial operacionalizada no BNDES, claramente protetora da produção nacional.

Na verdade, as fontes de financiamento público e os fundos regionais não conversavam entre si e, também, não estabeleciam diferenciais acentuados nas condições de crédito para empreendimentos inovadores, comprometidos com práticas sustentáveis e/ou de exploração do potencial da biodiversidade das regiões, o que também deveria ser uma premissa para a concessão de incentivos fiscais federais, da mesma forma como definido para os fundos de financiamento, ou seja, adotando condicionalidades em função das inovações tecnológicas, práticas de sustentabilidade, formação de recursos humanos etc.

O aprimoramento de iniciativas do BNDES voltadas para o desenvolvimento regional poderia dedicar especial atenção para áreas menos desenvolvidas das regiões não atendidas por fundos constitucionais de financiamento, por exemplo, até mesmo em respeito à evolução conceitual da questão regional, em que, como dito anteriormente, o desequilíbrio não se faz representar unicamente por critérios macrorregionais. Seria o reconhecimento prático de toda a base conceitual, na qual as áreas de concentração de pobreza, independentemente da macrorre-

gião em que se encontram encravadas, mereceriam tratamento diferenciado e privilegiado em relação às aplicações do Banco.

Obviamente, o financiamento, por si só, além de não ser a única solução, pode vir a ser um problema, se dissociado de planos de desenvolvimento sustentável no entorno dos grandes projetos estruturantes. Vincular a concessão de financiamentos públicos de grandes projetos estruturantes a exigências de financiamento de planos de desenvolvimento sustentável em seus entornos passa a ser, portanto, uma variável tão importante quanto a viabilidade econômico-financeira, fortemente investigada e habitualmente considerada nas análises de crédito.

Do mesmo modo, os mecanismos, novos ou já existentes, de incentivos fiscais federais, além de buscar compensar a redução dos incentivos estaduais em segmentos estratégicos para o desenvolvimento regional, devem, também, considerar os méritos sociais e econômicos dos empreendimentos, bem como a questão da sustentabilidade em seu entorno.

A questão da sustentabilidade e das transformações sociais vem ganhando cada vez mais espaço nas discussões sobre o desenvolvimento econômico. O economista inglês e professor de desenvolvimento sustentável da Universidade de Surrey, no Reino Unido, Tim Jackson, publicou, recentemente, o livro *Prosperidade sem crescimento*, no qual defende a tese de que o avanço do PIB não significa, necessariamente, melhoria da qualidade de vida para as pessoas. Não é de se esperar, no entanto, que o modelo capitalista experimentado atualmente – ao menos no modelo ocidental – venha a, espontaneamente, fazer com que os países desenvolvidos abdicuem de seus ganhos em favor dos emergentes, por exemplo. Mas é papel do Estado, que se pretende indutor do desenvolvimento, criar mecanismos de estímulo para a implantação de empreendimentos sustentáveis e direcionar, por meio das compensações financeiras, fiscais e orçamentárias, os investimentos públicos e também privados, de acordo com política e estratégia de desenvolvimento regional equilibrado.

Tudo isso somente será possível por intermédio de profundas mudanças, com aproveitamento das potencialidades regionais, tanto do ponto de vista macro como das microrregiões, a exemplo da ampliação das iniciativas voltadas para facilitar o acesso a serviços financeiros por parte das micro, pequenas e médias empresas, bem como aos arranjos produtivos locais, que podem ser alavancados, também, por sua inserção na cadeia de suprimentos de grandes investimentos privados.

DOS INSTRUMENTOS DE FINANCIAMENTO PARA A NOVA PNDR

Atualmente, a PNDR conta com, basicamente, três tipos de fundos regionais e uma normatização de incentivos fiscais como instrumentos de apoio a sua viabilização. São eles:

- » Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), FNE e Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO) – previstos na Constituição Federal de 1988, art. 159, que obriga o governo federal a repassar 3% de toda a arrecadação de IPI e Imposto de Renda para aplicação nas regiões Norte (0,6%), Nordeste (1,8%) e Centro-Oeste (0,6%). Foram criados e têm seus objetivos estabelecidos nas leis 7.827/1989 e 10.177/2001, objetivando contribuir para o desenvolvimento econômico e social das referidas regiões. Têm como principais diretrizes conceder financiamentos exclusivamente aos setores produtivos, com tratamento preferencial aos pequenos e miniprodutores rurais e às pequenas e microempresas, com prazos, taxas e limites de financiamento diferenciados e/ou favorecidos.
- » Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA), FDNE e Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste (FDCO) – foram criados para assegurar recursos para a realização de investimentos nas áreas de atuação da Sudam, Sudene e Sudeco em infraestrutura, serviços públicos e em empreendimentos

produtivos com grande capacidade germinativa de novos negócios e de novas atividades produtivas. Diferentemente dos fundos constitucionais, que trabalham com o conceito de macrorregião, o FDA alcança a denominada Amazônia Legal, que compreende, além da Região Norte, o estado do Mato Grosso e a porção do Maranhão a oeste do meridiano 44°. No caso do FDNE, seu alcance é a área de atuação da Sudene, que engloba, além dos estados nordestinos, os municípios do norte dos estados do Espírito Santo e de Minas Gerais, nos termos do artigo 2ª da Lei Complementar 125/2007. A exemplo dos fundos constitucionais, também não financia o setor público, embora privilegie o segmento de infraestrutura, sempre financiando a parte privada, por exemplo nas concessões e/ou PPPs.

- » Fundos fiscais de investimento (Finam e Finor) – criados pelo Decreto-Lei 1.376, de 12 de dezembro de 1974, e reformulado pela Lei 8.167, de 15 de janeiro de 1991, consistem em um instrumento de política pública a investir em instalações de empreendimentos considerados prioritários ao desenvolvimento socioeconômico dos municípios integrantes das áreas de atuação da Sudam e da Sudene. Alimentados por opções de renúncia fiscal realizadas por pessoas jurídicas, contribuintes do Imposto de Renda, que podem reduzir parte desse imposto como forma de incentivo fiscal, tiveram a aprovação de novos projetos inviabilizada por ocasião da extinção das superintendências de desenvolvimento regional (Sudam e Sudene), não sendo mais permitido o ingresso de novos pleitos, mesmo depois da recriação dessas autarquias.
- » Incentivos fiscais – consistem em uma série de benefícios concedidos às empresas que se instalem nas regiões Norte e Nordeste, dentre os quais podem ser destacados: (a) redução de até 75% do Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ); (b) isenção do IRPJ para fabricantes de máquinas, equipamen-

tos, instrumentos e dispositivos baseados em tecnologia digital; (c) redução escalonada de até 12,5% do IRPJ; (d) isenção do Adicional de Frete para Renovação da Marinha Mercante; e (e) depreciação acelerada incentivada e desconto do Programa de Integração Social/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS-Pasep) e da Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (Cofins).

Embora importantes para as empresas implantadas, os incentivos fiscais têm exercido pouca influência na indução dos investimentos, principalmente pelo fato de ser, em sua maioria, necessário gerar resultados financeiros positivos para se apropriar do benefício, diferentemente de outros incentivos fiscais concedidos no âmbito da chamada “guerra fiscal”, em que os estados promoviam significativos descontos ou diferimentos nos impostos devidos (sobretudo nos de consumo), sensibilizando preços e gerando maior poder de competitividade para as empresas.

Os gastos governamentais, do exercício de 2003 a 2012, quanto à renúncia de Imposto de Renda, no âmbito da Sudam e da Sudene, segundo dados da Receita Federal, foram os descritos na Tabela 1.

TABELA 1 Gastos quanto à renúncia de Imposto de Renda – Sudam e Sudene (em R\$ milhões), 2003-2012

Ano	Sudam	Sudene	Total – ano
2003	569,7	835,3	1.405,0
2004	926,1	1.279,1	2.205,2
2005	1.383,2	1.694,4	3.077,7
2006	1.208,6	1.591,1	2.799,7
2007	1.897,3	1.843,0	3.740,3
2008	1.815,4	2.239,2	4.054,6
2009	1.585,6	2.595,9	4.181,5
2010*	3.264,6	3.171,3	6.435,9
2011*	2.535,8	3.127,9	5.663,8
2012*	2.249,0	4.069,5	6.318,5
Total	17.435,3	22.446,7	39.882,2

Fonte: Receita Federal.

*Estimativa.

No que tange à isenção do Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM), no período de 2007 a 2012, no âmbito da Sudam e da Sudene, os números estão explicitados na Tabela 2.

TABELA 2 Isenção do AFRMM (em R\$ milhões) – Sudam e Sudene, 2007-2012

Ano	Sudam	Sudene	Total – ano
2007	0,6	69,7	70,4
2008	1,4	173,2	174,7
2009	6,7	130,8	137,4
2010	10,6	195,7	206,3
2011	17,4	183,6	201,0
2012	18,1	281,0	299,1
Total	54,8	1.034,0	1.088,9

Fonte: Sistema Mercante/DICAR/Ministério dos Transportes.

A carteira dos fundos destinados ao financiamento subsidiado dos setores produtivos é que tem feito, de fato, grande diferença e exercido forte poder de sedução nas classes empresariais, afetando diretamente as decisões de investimentos estratégicos para as regiões menos favorecidas do país.

Em 30 de setembro de 2013, os referidos fundos apresentavam os números indicados na Tabela 3.

TABELA 3 Fundos destinados ao financiamento subsidiado dos setores produtivos (em R\$ milhões)

Norte			Nordeste			Centro-Oeste	
FNO	FDA	Finam	FNE	FDNE	Finor	FCO	FDCO
13.208	5.330	1.729	38.847	8.318	1.502	17.959	-
20.267			48.667			17.959	

Fonte: Secretaria de Fundos Regionais e Incentivos Fiscais/MI.

As projeções apontam para uma significativa expansão dos recursos disponíveis, sobretudo nesses fundos de desenvolvimento regional, fruto das recentes mudanças perpetradas pelo MI, que tornou o FDA, o FDNE e o FDCO verdadeiros e importantes instrumentos de financiamento ao setor privado, em es-

pecial para concretização de investimentos de elevado vulto e grande capacidade transformadora.

Esses fundos tinham natureza eminentemente contábil, sendo previstos no Orçamento Geral da União e contemplando risco de crédito parcial para o Tesouro Nacional (97,5% no caso do FDA e 90% no caso do FDNE), o que gerava elevado impacto no resultado primário, a cada novo desembolso. Tal situação obrigava o governo federal a fazer uma prévia análise de cada desembolso, mesmo depois de o financiamento ser contratado, de sorte que a inexistência de espaço fiscal e as dificuldades para atingir as metas de superávit primário poderiam postergar os referidos créditos às empresas beneficiárias em até um ano.

De fato, o desenvolvimento de mecanismos de aperfeiçoamento, monitoramento e avaliação permanente da eficiência, eficácia e efetividade dos fundos de desenvolvimento deve ser, e tem sido, promovido, resultando em expressiva melhoria de suas respectivas *performances*, decorrente também do trabalho desenvolvido no âmbito dos bancos públicos federais envolvidos. Mas, mesmo assim, é preciso criar novos mecanismos complementares de crédito, mais específicos e adequados para o financiamento do planejamento e a elaboração de projetos estruturadores nas regiões mais carentes. Um dos principais motivos do alcance restrito da PNDR foi exatamente a falta de mecanismos de financiamento adequados e aderentes aos conceitos então estabelecidos e que se procurou corrigir ao longo dos últimos três anos, período durante o qual ficou ainda mais evidente a necessidade de novos instrumentos mais adequados às necessidades atuais do país.

Em que pese serem instrumentos importantes e que têm cumprido relevante papel no estímulo ao desenvolvimento das macrorregiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, esses fundos nem sempre estiveram perfeitamente alinhados com as diretrizes e prioridades que deveriam emanar da Política Nacional.

Inicialmente, é importante informar que havia uma enorme dispersão desses fundos e incentivos na estrutura organizacional do governo federal e, até mesmo, no próprio MI, responsável pela gestão e definição das diretrizes, orientações gerais e prioridades para aplicação dos recursos.

Na antiga estrutura organizacional do MI, os fundos constitucionais eram geridos por um departamento vinculado à SDR, exceto o Fundo Constitucional do Centro-Oeste, que ficava a cargo da Secretaria do Centro-Oeste (SCO). Por outro lado, os fundos fiscais de investimentos (Finor e Finam) estavam no Departamento de Gestão de Fundos de Investimento (DGFI), então vinculado à Secretaria Executiva do MI.

Com tanta dispersão e isolados em coordenações e diretorias sem maior força interna e com pouco acesso ao comando do ministério, era de se esperar que os agentes financeiros tomassem as rédeas da aplicação dos recursos, fazendo-o com bastante competência no comprometimento dos recursos, mas órfãos de um direcionamento estratégico mais adequado, até pela falta e estado de quase inanição das autarquias encarregadas do planejamento regional, no caso a Sudene, a Sudam e a, então ainda em fase de recriação, Sudeco.

A partir de 2011, com a implantação de mudanças organizacionais profundas na estrutura do MI, foi criada a Secretaria de Fundos Regionais e Incentivos Fiscais (SFRI) com o objetivo de agregar todos os instrumentos financeiros e de incentivos complementares à Política de Desenvolvimento Regional em um único ambiente, o que permitiu melhorias e adequações nos referidos instrumentos de financiamento, bem como um perfeito alinhamento com as políticas e orientações oriundas da SDR e com os ministérios setoriais ligados à indústria, comércio exterior e agropecuária.

Ainda por força dessa medida, o ministério conseguiu, efetivamente, exercer um papel de maior controle sobre o direcio-

namento dos recursos dos fundos regionais, orientando e acompanhando com maior rigor a aplicação dos recursos por parte dos bancos regionais e estabelecendo metas para emprego dos recursos de acordo com a PNDR, expressas e reiteradas anualmente nos conselhos deliberativos da Sudene, Sudam e Sudeco.

Do ponto de vista macro-organizacional, havia uma clara dissociação entre as políticas regionais, conduzidas no MI, e as políticas setoriais definidas em outras pastas, por exemplo, o MDIC e o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa). As políticas e prioridades dos fundos regionais feriam, muitas vezes, premissas básicas e estratégicas das pastas setoriais e vice-versa.

Como exemplo disso, podem ser citados os casos de financiamento de equipamentos importados, por parte dos fundos constitucionais, independentemente da existência de similares de fabricação nacional, quando o BNDES (agente financeiro estatal vinculado ao MDIC) não admite tal hipótese, sequer como contrapartida de recursos próprios do empreendedor. A exigência de índices de nacionalização dos projetos a serem contemplados com financiamentos do BNDES era outra importante variável absolutamente desconsiderada pelos fundos regionais.

No âmbito da agricultura, as fontes de financiamento do Plano Safra concorriam com os fundos constitucionais, que estimulavam a produção em grandes áreas, por vezes com custos inferiores ao referido plano, geralmente, voltado para mini e pequenos produtores ou, ao menos, para grandes, mas com áreas e valores limitados.

De certa forma, a atuação mais forte dos bancos de desenvolvimento regional, como o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), por vezes até inibia maior participação da Região Nordeste nos investimentos realizados com recursos do BNDES, retirando, reciprocamente, o caráter complementar que deveria existir entre essas fontes.

Embora fosse um dos importantes instrumentos de financiamento da PNDR, os fundos de desenvolvimento regional ofereciam elevado grau de insegurança à classe empresarial, posto que, em média, os atrasos nos desembolsos, contrariando os cronogramas das obras estabelecidos, chegavam a 242 dias. Ainda assim, o referido prazo médio era fortemente influenciado pelo desembolso mais célere, que ocorria apenas nos casos dos projetos integrantes da carteira do PAC, estes com prazo médio de desembolso, contados da solicitação por parte dos interessados, em torno de sessenta dias. Quando descontados os projetos do PAC, a média chegava a 359 dias.

Obviamente, tais recursos eram muito pouco procurados pelas empresas privadas, que preferiam optar pelos recursos dos fundos constitucionais, concorrendo, então, com as micro, pequenas e médias empresas e demandando valores médios bastante acima das reais condições de concentração de risco por parte dos bancos de desenvolvimento regional, como o BNB e o Banco da Amazônia (Basa).

Depois de inúmeras discussões com as classes empresariais, as superintendências de desenvolvimento regional e os bancos operadores – incluindo os potenciais, como o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal –, optou-se por eliminar o verdadeiro “gargalo” que era a concentração do risco de tais financiamentos no Tesouro Nacional. Os bancos passaram, então, a assumir integralmente o risco das operações de crédito realizadas com recursos desses fundos, eliminando o impacto provocado no resultado primário.

Embora preservem sua origem orçamentária, os referidos fundos passaram a incorporar uma natureza financeira, contemplando o retorno dos valores anteriormente concedidos, que, por ocasião dos pagamentos das parcelas dos financiamentos, retornam agora para os fundos de desenvolvimento, retroalimentando-os para alavancar novos projetos.

A esse processo, deu-se o nome de “financeirização”, apesar de tais fundos preservarem sua natureza contábil e continuarem a depender de aportes orçamentários anuais, para dispor de maior volume de recursos. De todo modo, os retornos dos créditos anteriormente concedidos passam a ser obrigatoriamente contemplados, anualmente, nas peças orçamentárias da União, agora por força da Lei 12.712/2012.

O FDNE, por exemplo, antes de operação exclusiva do BNB, passou a ser intensamente utilizado pelo Banco do Brasil e pela Caixa Econômica, que, juntos, consumiram 100% dos recursos previstos para 2013.

Como consequência do processo de “financeirização”, com a incorporação dos retornos de crédito, além dos aportes anuais do Tesouro Nacional, no total, até 2020, os fundos regionais apresentarão uma carteira total de investimentos da ordem de R\$ 264,51 bilhões, dos quais cerca de R\$ 58,91 bilhões advirão dos fundos de desenvolvimento regional, agora “financeirizados”.

É, portanto, premente e imprescindível criar e implementar o FNDR integrando recursos federais e estaduais, sobretudo com o foco no financiamento de projetos básicos e executivos, capazes de habilitar prefeituras, governos estaduais e até mesmo fomentar PPPs, para obras de importância estratégica, mas de longa duração, para as quais existem, muitas vezes, recursos disponíveis para sua execução nos ministérios finalísticos, nos quais a carência de bons e adequados projetos podem induzir à distribuição inadequada e momentaneamente conveniente dos recursos orçamentários do governo federal.

DA IMPORTÂNCIA E PARTICIPAÇÃO DO BNDES NO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Como banco de desenvolvimento, o BNDES vem cumprindo importante papel no financiamento dos grandes projetos nacionais. A política setorial para a indústria tem sido fortalecida pela

atuação do Banco, com financiamentos de longo prazo em condições diferenciadas, com baixos encargos financeiros e limites de financiamento capazes de alavancar projetos estratégicos.

Em que pese o excelente trabalho desenvolvido, é notória a concentração de recursos e dos financiamentos do BNDES nas regiões mais ricas do país. Estatisticamente, no entanto, a participação relativa do Banco, no financiamento do desenvolvimento regional, vem apresentando significativa evolução (Tabela 4).

TABELA 4 Participação relativa do BNDES no financiamento do desenvolvimento regional (em R\$ milhões), 2003-2012

Ano	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Total
2003	712,1	3.112,2	20.036,1	6.841,9	2.831,2	33.533,6
2004	1.954,1	2.737,3	21.299,2	8.682,8	5.160,5	39.833,9
2005	1.615,8	3.803,0	28.739,8	9.551,0	3.270,6	46.980,2
2006	1.625,8	4.836,2	31.414,6	9.782,6	3.658,8	51.318,0
2007	3.460,9	5.322,1	37.581,3	12.772,9	5.754,7	64.891,8
2008	4.951,8	7.627,2	51.010,1	17.407,6	9.881,3	90.877,9
2009	11.213,5	22.067,3	71.660,4	20.677,1	10.738,1	136.356,4
2010	11.748,2	17.210,8	97.971,5	30.125,6	11.366,6	168.422,7
2011	10.864,4	18.767,9	68.238,1	29.654,8	11.348,3	138.873,4
2012	13.340,0	21.048,0	72.440,0	29.065,0	20.098,0	155.991,0

Fonte: BNDES.

Nos últimos dez anos, o BNDES vem aumentando sua participação na Região Nordeste, que em 2012 correspondeu a 13,5% do volume de recursos emprestados pelo Banco, naquele exercício. Em um comparativo com a participação da região no PIB brasileiro, as aplicações do Banco equivalem ao peso da contribuição regional para esse mesmo PIB, sendo importante, no entanto, que o Nordeste venha a ser contemplado com percentual equivalente a sua concentração populacional, que gira em torno de 27,5% da população brasileira.

Muito da baixa *performance* relativa do passado se deve, basicamente, a dois aspectos: (a) concorrência dos fundos regionais, que apresentavam custos mais baixos e limites de financiamento maiores, inibindo maior procura por crédito do BNDES na região; e (b) inexistência de condições diferenciadas, nas linhas de financiamento do BNDES, para as empresas com propostas de implantação e/ou ampliação, na Região Nordeste.

Curioso observar que, até passado recente, os critérios de classificação de porte das empresas, adotados pelo BNDES e pelo BNB, eram diferentes e levaram a distorções que, de certo modo, até desestimulavam uma maior descentralização dos investimentos.

Para ser mais claro, o que ocorria é que o BNB adotava um critério próprio e bastante modesto quanto à classificação de porte das empresas, fator este que definia as prioridades, limites de financiamento e taxas de juros das operações. Uma empresa com faturamento de R\$ 50 milhões, por exemplo, na Região Nordeste, para fins de obtenção de recursos do FNE, era considerada grande empresa e, em geral, teria um limite de financiamento máximo de 65%, obtendo a maior taxa de juros do fundo constitucional.

Enquanto isso, no BNDES, o mesmo nível de faturamento classificava a empresa como de médio porte, possibilitando financiamento de até 70%, podendo chegar até 90%, de acordo com a Política de Dinamização Regional, e taxas que gravitavam em torno de 5% a.a. + Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP). Desse modo, até mesmo empresas industriais que estavam experimentando um período de vertiginoso crescimento das vendas na Região Nordeste, mas tinham suas unidades fabris nos estados do Sul e do Sudeste, optaram pela ampliação de suas linhas de produção nos estados mais ricos da federação, em vez de instalarem uma nova planta na própria Região Nordeste.

Ao contrário do que deveria ser o objetivo maior do desenvolvimento regional, a falta de um maior caráter de complementaridade e a própria concorrência entre os fundos regionais

e o BNDES estavam estimulando a concentração dos investimentos nas regiões Sul e Sudeste.

Somem-se a isso algumas outras peculiaridades, como o fato de o BNDES ser um banco de segundo piso e que depende da rede bancária para chegar até os tomadores de crédito, exceto quando se trata de projetos de valores elevados. Assim, o BNB, por exemplo, que poderia ser um dos maiores agentes repassadores de recursos do BNDES na região, contava com uma fonte de recursos com custos mais baratos, maior limite de financiamento e, outro agravante, com menor grau de risco e maior nível de remuneração própria. Isso porque o BNB assume apenas 50% do risco operacional dos financiamentos concedidos com recursos do fundo constitucional, enquanto ao repassar recursos do BNDES o risco é integralmente assumido pelo BNB. Afora isso, somados, o *del credere* e a taxa de administração recebidos pela operacionalização dos financiamentos podem atingir algo próximo a 6% a.a., contra até 3,57% a.a. ofertados, a título de *del credere*, pelo BNDES.

Alguns desses problemas e/ou fatores inibidores de maior participação do BNDES foram superados por meio de medidas internas adotadas pela Secretaria de Fundos Regionais e Incentivos Fiscais do MI. É o caso, por exemplo, da uniformização dos critérios de classificação de porte, já que o FNE passou a adotar os mesmos parâmetros do BNDES. Restrições setoriais também passaram a ser impostas – como ao setor de energia, por exemplo –, deixando um espaço de atuação praticamente exclusivo para a fonte BNDES.

As modificações encetadas no FDNE também contribuíram para o aumento da parceria regional com o BNDES, em função da “financeirização” do fundo e da definição de linhas de atuação mais específicas, delimitando o espaço a ser ocupado pelo FDNE e também pelo FNE, este último estabelecendo prioridades para as micro, pequenas e médias empresas.

Restringir os financiamentos de equipamentos importados, alinhando a política dos fundos regionais com a política setorial adotada pelo BNDES, também contribuiu para a viabilização de mais financiamentos na Região Nordeste, pelo Banco, já que, por intermédio do Programa de Sustentação do Investimento (PSI), passou a ofertar taxas e condições bastante atrativas para as empresas que pretendiam implantar-se no Nordeste brasileiro, e estas ainda poderiam complementar seus financiamentos, sempre nos casos de empresas de grande porte, obtendo taxas similares, no FDNE, para as demais obras e inversões, que não os equipamentos passíveis de financiamento pelo PSI. Ou seja, fez-se, de fato, valer o caráter de complementaridade – e não de concorrência – que sempre deveria permear as relações entre agentes de desenvolvimento de um governo único, preocupado com a questão do desenvolvimento regional.

Obviamente, a observância das políticas setoriais, pelos órgãos e organismos que participam da política de desenvolvimento regional e adotam-na como base de suas operações (MI, BNB, Sudene etc.), teve participação decisiva no melhor direcionamento dos recursos dos fundos regionais, bem como na intensificação da participação do BNDES na região. Entretanto, cumpre observar e fazer o devido registro da atuação do BNDES no Nordeste, onde se apresenta como parceiro constante e fundamental para a atração e viabilização de grandes investimentos regionais, como a fábrica de veículos e motores da Fiat, em Pernambuco, os estaleiros e as refinarias em Pernambuco e no Ceará, além dos grandes investimentos em mineração, ferrovias e rodovias – na logística, sobretudo – em todos os estados da Região Nordeste.

É, sem sombra de dúvidas, na maior sindicalização dos financiamentos de grande porte que o BNDES poderá expandir suas aplicações nas regiões menos desenvolvidas, com o apoio do BNB, do Banco do Brasil, da Caixa Econômica Federal e do

Basa, hoje principais operadores dos FDA, FDNE e FDCO, este último recém-implementado e com elevado potencial de alavancar investimentos em logística e infraestrutura para estados como Mato Grosso, Goiás e Mato Grosso do Sul.

Taxas e limites de financiamento diferenciados, associados a prazos de pagamento mais longos para os projetos a serem implantados ou ampliados nessas regiões, podem não somente ajudar o BNDES a aumentar sua participação relativa em tais regiões, como também contribuir de forma decisiva para a descentralização dos investimentos privados no Brasil, minimizando, portanto, as desigualdades regionais, por meio da geração de emprego e renda e, também, da viabilização de projetos de infraestrutura cujas taxas de retorno, com as mesmas condições de crédito ofertadas no Sul e no Sudeste, não se mostram tão atrativas como investir em regiões onde esse mercado já estaria mais bem consolidado e com forte demanda espontânea.

Pode, portanto, o BNDES vir a ser o maior alavancador do desenvolvimento e dos investimentos em infraestrutura das regiões mais carentes, se absorver, de forma definitiva e engajada, a PNDR como pano de fundo para definição de todas as suas ações, incluindo o planejamento e estabelecimento das políticas setoriais, fundamentais para o crescimento mais igualitário do Brasil.

DA ELEVAÇÃO DA NOVA PNDR À CONDIÇÃO DE POLÍTICA DE ESTADO

Ao ensejo, toda a discussão travada durante as conferências estaduais, regionais e nacional do desenvolvimento regional somente fará sentido se o resultado for a definição de uma PNDR que seja adotada como uma política de Estado, a ser incorporada por todos os agentes públicos, em todas as suas dimensões.

Não se deveria definir a própria peça orçamentária da União sem observar as prioridades da PNDR. Ignorar isso é o equivalente a transferir para a iniciativa privada a determinação das

prioridades dos investimentos pelo setor público e passar a ser guiado pura e simplesmente pela demanda espontânea.

O trabalho de indução deve ser buscado por todos os ministérios, autarquias, repartições públicas e agentes financeiros federais, em um trabalho e esforço complementar para criar fatores de atratividade a fim de estimular os investidores privados a se implantarem naquelas localidades em que o Estado identifica as potencialidades e para onde canalizará seus investimentos, de forma a viabilizar os arranjos produtivos e formar verdadeiros *clusters*.

É preciso que a política de incentivos fiscais e os fundos de financiamento do setor público apontem, exatamente, onde querem estimular os investimentos privados. Não se trata, aqui, de coibir a iniciativa privada, que continuará fazendo seus investimentos como quiser e bem entender, de acordo com as regras de mercado. Não se pode, no entanto, é conceder créditos a custo baixo para ampliar a concentração dos investimentos privados, em detrimento de outras regiões, onde um investimento público na logística de distribuição, em vias de acesso para escoamento de produção, e a disponibilidade de saneamento básico, internet, energia estável etc. podem ser supridos pelo setor público com uma visão de perspectiva e projeção – e não apenas atender à demanda atual.

Está se tratando de parar de correr atrás, para repor infraestrutura básica negada durante décadas, para antecipar investimentos e apontar, para o setor privado, que é lá que se vai disponibilizar uma moderna infraestrutura e vão se poder ofertar condições diferenciadas de financiamento para aqueles que, tendo potencial e condições adequadas de perpetuarem seus investimentos, optarem por colaborar com a política e orientação do poder público. Aqueles que escolherem investir onde já existe toda a condição favorável serão igualmente bem recebidos, mas deverão captar os recursos para seus investimentos de acordo com as regras do mercado e sem subsídios públicos.

Sem essa lógica, jamais serão corrigidas as desigualdades existentes, incluindo no âmbito intrarregional. Portanto, é na plena absorção da PNDR que deve ser concentrado o esforço governamental, para que se venha a ter um país mais igualitário, onde as oportunidades de emprego, renda, saúde, educação e segurança pública sejam ofertadas a todos os cidadãos brasileiros nas mesmas condições. Planejamento é, portanto, a palavra de ordem que deverá nortear as ações do governo federal, sempre em perfeita articulação com estados, municípios e a sociedade civil organizada, mas sem abrir mão das diretrizes e prioridades para o desenvolvimento regional.